Deutscher Bundestag **Drucksache 16/5345**

16. Wahlperiode 14. 05. 2007

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Hirsch, Dr. Petra Sitte, Volker Schneider (Saarbrücken) und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/5187 –

Reaktion der Bundesregierung auf den Berufsbildungsbericht 2007

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Bundeskabinett hat am Mittwoch, dem 18. April 2007, den Berufsbildungsbericht 2007 beschlossen. In dem Beschluss heißt es unter anderem: „Die Bundesregierung bekräftigt ihr Ziel, dass jeder ausbildungsfähige und ausbildungswillige Jugendliche ein Ausbildungsangebot erhalten soll.“

Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes muss das Angebot an Ausbildungsplätzen um 12,5 Prozent größer sein, als die Anzahl der Jugendlichen, die einen Ausbildungsplatz suchen. Nur so könne gewährleistet werden, dass nicht nur ausreichend Stellen, sondern auch ein „auswahlfähiges“ Angebot vorliegen, auf das jeder junge Mensch in diesem Land ein Recht hat. Der Beschluss der Bundesregierung steht im Widerspruch zu diesem Urteil.

Darüber hinaus wird in dem Beschluss ignoriert, dass selbst diese unzureichende Zielsetzung in den letzten Jahren immer wieder nicht erfüllt wurde. So blieben im vergangenen Jahr rund 160 000 Jugendliche ohne ein qualifiziertes Ausbildungsangebot. Die „Ausbildungsangebote“, die die Bundesregierung ihnen unterbreitet und auf die sie in ihrem Beschluss Bezug nimmt, sind in den meisten Fällen lediglich Überbrückungsmaßnahmen und Warteschleifen. Qualitative Aspekte bleiben außen vor. Anstatt Jugendlichen eine berufliche Perspektive zu gewährleisten, wird auf diese Weise lediglich die Statistik aufgebessert.

1. a) Aus welchen Gründen ist die Bundesregierung nicht bereit, sich auf das Ziel eines auswahlfähigen Angebotes an Ausbildungsplätzen in der Definition des Bundesverfassungsgerichtes zu verständigen?

   b) Wie bewertet die Bundesregierung die Unzulänglichkeit ihrer Zielstellung im Verhältnis zur Forderung des Bundesverfassungsgerichtes?

Die Fragen 1a und 1b werden im Zusammenhang beantwortet.

Bei der Frage, ob ein auswahlfähiges Angebot an Ausbildungsplätzen vorhanden ist, ist in der Vergangenheit vielfach die Definition aus dem Gesetz zur „Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung“

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Bildung und Forschung vom 10. Mai 2007 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

(Ausbildungsplatzförderungsgesetz) vom 7. September 1976 herangezogen worden, welches das Bundesverfassungsgericht am 10. Dezember 1980 für nichtig erklärt hat. Ein Blick in die Berufsbildungsstatistik der letzten 25 Jahre zeigt, dass die in diesem Gesetz vorgenommene Definition eines auswahlfähigen Angebots – im Durchschnitt sollen 100 Bewerbern 112,5 Ausbildungsplätzen zur Verfügung stehen – zwar im Interesse der Jugendlichen wünschenswert, tatsächlich aber unrealistisch war, da es ein solches Angebot nur in wenigen Jahren gab.

Außerdem ist bei der Beurteilung der Ausbildungsmöglichkeiten zu berücksichtigen, dass das Ausbildungsplatzangebot, das durch die Betriebe und Unternehmen jährlich zur Verfügung gestellt wird, ein zwar wichtiges Segment der gesamten Ausbildungsmöglichkeiten darstellt, daneben aber insbesondere das in den vergangenen Jahren gestiegene Angebot an vollzeitschulischen Ausbildungsgängen, die Ausbildungsmöglichkeiten der Beamtenausbildung sowie die an Schulen in Berufen des Gesundheitswesens mit einbezogen werden müssen (vgl. Berufsbildungsbericht 2007, Teil II, Kapitel 2.5.).

2. Wie bewertet die Bundesregierung die Forderung nach einem Rechtsanspruch auf Ausbildung?

Die Forderung nach einem Rechtsanspruch auf Ausbildung lässt die Frage außer Acht, gegen wen sich ein solcher Anspruch zu richten hätte. Eine diesbezügliche rechtliche Verpflichtung der „Wirtschaft“ würde voraussichtlich an den Vorgaben des Artikels 12 GG (unverhältnismäßige Einschränkung der Berufsfreiheit der Arbeitgeber) scheitern. Eine Selbstverpflichtung des Staates hätte im Ergebnis eine Abkehr vom dualen Ausbildungssystem zur Folge, die nicht ernsthaft gewollt sein kann.

3. Wie bewertet die Bundesregierung den Widerspruch zwischen ihrer Zielstellung und der konkreten Erfahrung auf dem Ausbildungsstellenmarkt, wonach nicht einmal dieses unzureichende Ziel erreicht wird, da 160 000 Bewerberinnen und Bewerber im letzten Jahr ohne ein konkretes Ausbildungsangebot blieben?

Anhand der gemäß § 86 Abs. 2 BBiG heranzuziehenden Daten bei der Berechnung von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungsstellenmarkt ergibt sich für 2006 folgendes Bild:

Im vergangenen Jahr wurden bundesweit 576 153 Ausbildungsverträge neu abgeschlossen. Dies ist ein Plus von rd. 26 000 neuen Verträgen oder 4,7 Prozent gegenüber dem Vorjahr und der größte Zuwachs bei den neu abgeschlossenen Verträgen seit der deutschen Einheit.

Aufgrund der demografischen Entwicklung in den alten Ländern und der Nachfrage aus früheren Schulentlassjahrgängen („Altbewerber“) wurden bei den Agenturen für Arbeit 2006 mit 763 097 Bewerberinnen und Bewerbern (+ 22 136) deutlich mehr Jugendliche registriert. Beide Faktoren haben dazu geführt, dass trotz der positiven Entwicklung bei den neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen die Zahl der Jugendlichen, die am 30. September noch ohne ein Ausbildungsangebot waren, auf rd. 49 500 (+ 8 600) gestiegen ist. Im Rahmen der Nachvermittlungsaktionen des Ausbildungspaktes konnte jedoch der überwiegenden Mehrzahl der dazu erschienenen Jugendlichen ein Angebot für eine Ausbildung oder eine andere Qualifizierung unterbreitet werden, so dass die Zahl der am 30. September noch unvermittelten Bewerberinnen und Bewerber bis Januar 2007 um 65 Prozent und damit stärker als in den Vorjahren (2005: 61 Prozent) gesenkt werden konnte.

4. a) In welcher Form müssen bei den in der Zielstellung der Bundesregierung genannten „Ausbildungsangeboten“ qualitative Kriterien erfüllt sein?

   b) Hält die Bundesregierung kurzfristige Qualifizierungsmaßnahmen oder Übergangsangebote für „Ausbildungsangebote“ im Sinne ihrer Zielstellung (bitte mit Begründung)?

   c) Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass ein qualitativ hochwertiges Ausbildungsangebot unter anderem voraussetzt, dass Jugendliche damit die Möglichkeit zum Erwerb eines anerkannten Berufsabschlusses haben müssen?

Die Fragen 4a bis 4c werden im Zusammenhang beantwortet.

Die Bundesregierung hat sich die Modernisierung von Ausbildungsordnungen nach Berufsbildungsgesetz (BBiG) und Handwerksordnung (HwO) sowie die Schaffung neuer Ausbildungsberufe zur kontinuierlichen Aufgabe gemacht, um Jugendlichen wie Unternehmen gleichermaßen zeitgemäße und attraktive Qualifizierungen zu ermöglichen. Die praktische Umsetzung, d. h. die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen, ist jedoch zunächst eine Aufgabe der Wirtschaft, die damit in weitgehend eigener Verantwortung ihre Fachkräfte ausbildet. Jugendliche, die sich für eine Berufsausbildung nach BBiG/HwO zwar beworben haben, aber noch keinen entsprechenden betrieblichen Ausbildungsplatz finden konnten, erhalten in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und Bildungsträgern Ausbildungsangebote, die sich möglichst an der betrieblichen Praxis entsprechender Ausbildungsgänge orientieren. Dadurch soll der Übergang in eine betriebliche Ausbildung erleichtert werden.

Entscheidendes Kriterium für die Qualität eines Ausbildungsangebotes ist die spätere Verwendungsfähigkeit für den Ausbildungs- bzw. Arbeitsmarkt. Eher kurzfristige Ausbildungsangebote (z. B. Praktikumsplätze im Rahmen des Programms Einstiegsqualifizierung Jugendlicher (EQJ)) sollen den Einstieg in die betriebliche Ausbildung erleichtern. Sie ermöglichen zwar keinen Berufsabschluss, sollen aber die Möglichkeit der individuellen Anrechenbarkeit auf die spätere betriebliche Ausbildung beinhalten. Flankierende staatlich finanzierte Ausbildungsangebote dagegen (z. B. betriebsnahe Ausbildungen im Rahmen des Bund-Länder-Ausbildungsplatzprogramms Ost) müssen zu einem anerkannten Berufsabschluss führen.

5. a) Umfassen die in der Zielstellung der Bundesregierung genannten „Ausbildungsangebote“ auch die im Rahmen des Ausbildungspaktes vereinbarten Einstiegsqualifizierungen (bitte mit Begründung)?

Ziel des Ausbildungspaktes ist, dass möglichst alle Jugendlichen ein Ausbildungsangebot vorrangig im dualen System erhalten. Im Hinblick auf die verfügbare Anzahl von betrieblichen Ausbildungsplätzen und die Nachfrage danach zählen zu den „Angeboten auf Ausbildung“ im Rahmen des Ausbildungspaktes auch die betrieblichen Einstiegsqualifizierungen für am 30. September unversorgte Ausbildungsbewerber und Jugendliche mit erschwerten Vermittlungsperspektiven. Der Ausbildungspakt, der die Unterstützung der Beteiligten bündelt, spricht deswegen auch von einer adäquaten Qualifizierungsperspektive. Mit der Einstiegsqualifizierung wurde – wie die Begleitforschung zeigt – der Einstieg in Ausbildung für viele junge Menschen erleichtert. Außerdem konnten zusätzliche Betriebe für die Ausbildung gewonnen werden. 62,4 Prozent der Teilnehmer, die eine Einstiegsqualifizierung absolviert haben, befanden sich im Herbst 2006 in einer betrieblichen Ausbildung; 34,1 Prozent der Unternehmen, die am EQJ-Programm teilgenommen haben und zuvor nicht ausbildende Betriebe waren, sind zu Ausbildungsbetrieben geworden.

b) In welcher Art und Weise hat die Bundesregierung im Rahmen der Erhöhung der Zahl der Einstiegsqualifizierungen beim Ausbildungspakt auch qualitative Veränderungen vorgenommen, die unter anderem durch den Bundesrechnungshof angemahnt wurden?

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat das EQJ-Programm aufgrund des Erfolges um ein Jahr bis Ende 2008 verlängert und ab Oktober 2006 auf 40 000 Plätze aufgestockt. Die Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofs vom 13. September 2006 bezog sich auf den Zeitraum vom 10. Oktober bis 2. Dezember 2005. Sie stand nicht im Zusammenhang mit der o. g. Verlängerung und Aufstockung. Sie berücksichtigt insofern auch nicht die Erfahrungen und Ergebnisse, die insbesondere im zweiten Paktjahr bis September 2006 gewonnen werden konnten.

6. Wie positioniert sich die Bundesregierung zu der Forderung nach einem generellen Anspruch auf Fortsetzung einer zweijährigen Ausbildung bis hin zu einem dreijährigen Berufsabschluss anstatt für die Fortsetzung wie bisher überdurchschnittliche Leistungen des Auszubildenden vorauszusetzen?

Nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) sind anerkannte Ausbildungsberufe auch mit einer Ausbildungsdauer von zwei Jahren zulässig. Diese Ausbildungsberufe erfüllen den gesetzlichen Auftrag, junge Menschen zur Ausübung einer qualifizierten Berufsausbildung zu befähigen (§ 1 Abs. 3 BBiG), in gleicher Weise wie anerkannte Ausbildungsberufe mit einer längeren Ausbildungsdauer. Gleichwohl wird entsprechend § 5 Abs. 2 letzter Satz BBiG bei jedem Neuordnungsverfahren für zweijährige Ausbildungsberufe u. a. geprüft, ob diese auf andere, einschlägige Ausbildungsberufe angerechnet werden können. Von dieser Regelungsbefugnis ist in jüngster Vergangenheit in zahlreichen Fällen Gebrauch gemacht worden. Die Bundesregierung sieht allerdings aus rechtlichen Gründen keine Möglichkeit, in diesen Fällen die Vertragsfreiheit von Betrieben einzuschränken und sie zum Abschluss eines insoweit ergänzenden, neuen Ausbildungsvertrages zu verpflichten. Das Berufsbildungsgesetz enthält hierfür auch keine Zulassungsregelungen. Soweit von Betrieben für solche Anschlussverträge überdurchschnittliche Leistungen des Auszubildenden in der zweijährigen Ausbildung gefordert werden, entspricht dieses den individuellen Entscheidungskriterien dieser Betriebe.

7. Hält die Bundesregierung eine verbesserte Anrechnung von Prüfungsteilen einer zweijährigen Ausbildung bei der Fortsetzung der Ausbildung für erforderlich?

   Falls nein, warum nicht?

   Falls ja, welche konkreten Vorschläge wird sie dazu unterbreiten?

Die Abschlussprüfungen in anerkannten Ausbildungsberufen sind so genannte Einheitsprüfungen, für deren Bewertung grundsätzlich nur die in der Prüfung vor dem jeweiligen Prüfungsausschuss gezeigten Leistungen zugrunde gelegt werden dürfen. Ergebnisse anderer Prüfungen können daher nicht übernommen oder als Vorleistung angerechnet werden (vgl. Bundestagsdrucksache 15/3980 zu § 39 Berufsbildungsgesetz). Die Prüfungsanforderungen und Prüfungsbereiche unterscheiden sich in der Regel auch bei Berufen in gleicher fachlicher Richtung. Es würden sich daher auch erhebliche praktische Probleme stellen, wenn in einem zweijährigen Beruf erbrachte Prüfungsleistungen auf die Prüfung eines dreijährigen Berufs angerechnet werden sollten, in welcher Prüfungsinhalte des zweijährigen Berufs allenfalls integrativ enthalten sind.

Zwei- und dreijährige Berufe, bei denen die ersten beiden Jahre der Ausbildung identisch sind, die also inhaltlich-sachlich aufeinander aufbauen, werden im

Hinblick auf den engen Ausbildungszusammenhang so konzipiert, dass bei Fortsetzung der Berufsausbildung die Abschlussprüfung des zweijährigen Berufes als Zwischenprüfung des dreijährigen Berufes gilt. Bei Berufen mit gestreckter Abschlussprüfung, bei denen eine Zwischenprüfung nicht stattfindet, gilt dem entsprechend die Abschlussprüfung des zweijährigen Berufes als Teil 1 der Abschlussprüfung des dreijährigen Berufes. Es braucht also nur noch Teil 2 der Abschlussprüfung absolviert zu werden.

8. Hält die Bundesregierung die Erleichterung der Zulassung zur Externenprüfung nach § 45 BBiG für wünschenswert?

   Falls nein, warum nicht?

   Falls ja, welche konkreten Vorschläge wird sie dazu unterbreiten?

Die Zulassung zur sog. Externenprüfung nach § 45 Abs. 2 BBiG wurde bereits durch das Berufsbildungsreformgesetz (BerBiRefG) mit Wirkung vom 1. April 2005 erleichtert. Die Vorschrift knüpft an die Vorgängerregelung in § 40 Abs. 2 BBiG (alt) mit mehreren Modifikationen an. Zum einen wird die erforderliche Mindestzeit, während der eine einschlägige Berufstätigkeit nachgewiesen werden muss, auf das Eineinhalbfache der Ausbildungszeit des Ausbildungsberufes, in dem die Prüfung absolviert werden soll, abgesenkt. Hierdurch wird das Lernen im Arbeitsprozess stärker als bisher berücksichtigt.

Zum anderen enthält § 45 Abs. 2 Satz 2 BBiG eine wesentliche Neuerung: Im Gegensatz zur früheren Rechtslage können nun auch Ausbildungszeiten als Zeiten der Berufstätigkeit angerechnet werden, sofern sie in anderen einschlägigen, d. h. artverwandten Ausbildungsberufen absolviert wurden. Hiervon können insbesondere die Absolventen zweijähriger Berufe profitieren, die eine Abschlussprüfung in verwandten dreijährigen Ausbildungsberufen anstreben. Sie können – bei einschlägiger Berufstätigkeit – nunmehr zweieinhalb Jahre nach dem Bestehen der Abschlussprüfung in einem zweijährigen Beruf die Zulassung zur Abschlussprüfung in einem verwandten dreijährigen Beruf verlangen. Damit beinhaltet diese Regelung einen wichtigen Beitrag zur Anschlussfähigkeit und Durchlässigkeit des Berufsbildungssystems.

Im Übrigen kann vom Nachweis der Mindestzeit ganz oder teilweise abgesehen werden, wenn durch Vorlage von Zeugnissen oder auf andere Weise glaubhaft gemacht wird, dass die erforderliche berufliche Handlungsfähigkeit erworben wurde.

9. a) Welche neuen Modellversuche nach § 90 Abs. 3 Punkt 1d BBiG hat die Bundesregierung in dieser Legislatur auf den Weg gebracht?

Modellversuchsförderung erfolgt bereits seit mehreren Jahren im Rahmen von thematisch orientierten Programmen. Das BIBB fördert derzeit im Auftrag des BMBF drei Modellversuchsprogramme:

– „Flexibilitätsspielräume für die Aus- und Weiterbildung in kleineren und mittleren Unternehmen“ (Laufzeit einschließlich Gesamtauswertung, Veröffentlichungen bis 2009)
– „Prozessorientierung in Aus- und Weiterbildung“ (Laufzeit einschließlich Gesamtauswertung, Veröffentlichungen bis 2008)
– „Konzepte zur Förderung und Nutzung betrieblicher Wissenspotentiale“ (Laufzeit einschließlich Gesamtauswertung, Veröffentlichungen bis 2008)
– „Berufsbildung für eine nachhaltige Entwicklung“ (Laufzeit einschließlich Gesamtauswertung, Veröffentlichungen bis 2009).

b) Wie bewertet die Bundesregierung grundsätzlich die im BBiG festgelegte Möglichkeit zu Modellversuchen für die Fortentwicklung der beruflichen Bildung?

Modellversuche sind ein Instrument zur exemplarischen Entwicklung und Erprobung neuer, innovativer Lösungsansätze, die zur qualitativen, sowohl inhaltlichen als auch strukturellen Verbesserung der beruflichen Bildung beitragen und Entwicklungshilfen für eine Modernisierung bereitstellen können.

c) Welche Abteilung bzw. welche Abteilungen sind im BMBF federführend für das Instrument der Modellversuche im Bereich der beruflichen Bildung verantwortlich?

Für das Instrument der Modellversuche im Bereich der beruflichen Bildung ist die Abteilung „Berufliche Bildung; Lebenslanges Lernen“ im BMBF zuständig.

d) Wie sind Modellversuche im Bereich der beruflichen Bildung finanziell ausgestattet, und wie hat sich die finanzielle Ausstattung seit 2002 entwickelt?

Jahr	BLK- Modellversuche	BBiG-Modellversuche	Insgesamt
2002	4 782 526,10 Euro	6 559 630,00 Euro	11 342 156,10 Euro
2003	3 759 744,82 Euro	5 447 679,88 Euro	9 207 424,70 Euro
2004	2 385 218,40 Euro	5 265 042,93 Euro	7 650 261,33 Euro
2005	2 054 533,68 Euro	4 990 304,85 Euro	7 044 838,53 Euro
2006	2 556 852,95 Euro	5 467 565,49 Euro	8 024 418,44 Euro
Summe	15 538 875,95 Euro	27 730 223,15 Euro	43 269 099,10 Euro

e) Durch welche Instrumente und Vorhaben wird die Bundesregierung die inzwischen eingestellten BLK-Modellversuchsreihen im Bereich der beruflichen Bildung kompensieren?

Mit der zum 1. September 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform wurde auch Artikel 91b des Grundgesetzes neu gefasst. Die bisherige Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung“ wurde durch eine neue Gemeinschaftsaufgabe ersetzt (Artikel 91b Abs. 2 GG). Die Modellversuchsprogramme, Verbundprojekte und Einzelmodellvorhaben der Bund-Länder-Kommission (BLK) sind auch im Bereich der beruflichen Bildung ab dem 1. Januar 2007 in die Zuständigkeit der Länder übergegangen. BLK-Modellversuche wurden überwiegend für Innovationen in der Berufsschule, aber auch für die Weiterentwicklung in Berufsfachschulen und weiteren beruflichen Schularten durchgeführt. Für diese Bereiche gibt es für den Bund nach der Grundgesetzänderung keine Finanzierungsgrundlage mehr. Stattdessen wird sich der Bund auf die Erfüllung der neuen Gemeinschaftsaufgabe nach Artikel 91b Abs. 2 GG konzentrieren. Danach können Bund und Länder aufgrund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenarbeiten.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333